

LA DEMOCRACIA DESDE LOS CIUDADANOS. ACTORES, PROPUESTAS Y RESPUESTAS

Elena Aguilar y Felipe de J. Alatorre*

PRESENTACIÓN

En febrero de 1999 los medios de comunicación de Jalisco hicieron referencia a la convocatoria lanzada por Voces Unidas a la sociedad para llevar adelante la Jornada Ciudadana Frente a la Violencia Intrafamiliar. Conforme avanzaba la jornada, los jaliscienses dábamos cuenta de un interés compartido: el rechazo a la violencia en las familias y el interés por buscar soluciones a la misma.

De esta manera, el 26 de marzo de 1999 más de 40 mil ciudadanos de los diversos estratos sociales y de todas las regiones del estado logramos, por primera vez en el país, llevar adelante una iniciativa popular. Con ella, los jaliscienses, en un ejercicio de soberanía popular, mostramos la capacidad y ejercimos el derecho a incidir en la formulación de la legislación estatal. Los ciudadanos cumplimos con creces la parte del trabajo que nos planteamos realizar y se estableció también el compromiso público del Congreso para elaborar, a partir de la propuesta presentada, la mejor ley posible para prevenir, atender y sancionar la violencia en la familia.

En la víspera de cumplirse el primer aniversario de la entrega de la iniciativa el compromiso de los legisladores sigue ahí. El dictamen

* Elena Aguilar Villalobos es coordinadora del área de Procesos Locales del Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC) y Felipe de J. Alatorre Rodríguez es académico del Programa Sociedad Civil del Centro de Investigación y Formación Social del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Ambos son miembros del equipo coordinador del colectivo Voces Unidas.

definitivo sobre la propuesta integral implica realizar modificaciones al Código Civil y Penal, que posibilitarían darle un mejor tratamiento al problema. Por otra parte, constituyen una oportunidad para que las diversas facciones representadas en el Congreso hagan realidad los compromisos de campaña expresados en sus plataformas políticas.

El proceso ha generado sus primeros e importantes frutos: la inclusión en el Código de Asistencia Social de un libro referido a la atención y prevención de la violencia intrafamiliar, que contiene, entre otros aspectos, la creación de un Consejo Estatal con este fin, mismo que en los próximos meses deberá constituirse e iniciar actividades.

Este hecho constituye un avance sustancial en el objetivo planteado, y marca un camino posible para que los ciudadanos incidamos en la creación de políticas públicas. En este marco, las siguientes líneas dan a conocer los alcances y las limitaciones de la experiencia en la medida que logró abrir cauces democráticos en un momento de la vida del país en que la contienda electoral parece ser el único camino para hacerlo posible. Si bien es cierto que el momento político requiere valorar con mayor profundidad las apuestas y posibilidades que el proceso electoral significa para dar pasos firmes en la transición hacia la democracia, lo es también que ni los actores ni las modalidades se agotan en ello.

Un balance a estas alturas de la experiencia muestra que esta iniciativa ciudadana posibilitó avanzar en tres vertientes: por un lado, se hizo evidente el potencial y la capacidad de respuesta de los ciudadanos frente a temas de interés público, en donde la sociedad civil se asume y es reconocida como un actor con capacidad de interlocución frente al conjunto de la sociedad y frente al gobierno; por otra parte, el trabajo realizado posibilitó que la sociedad iniciara un diálogo sobre un tema considerado de carácter privado; finalmente, se ofrecieron propuestas viables para avanzar en la solución de una problemática por demás urgente de atender, en tanto que lastima a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad (en este caso a las mujeres,

las niñas y los niños, las personas de la tercera edad, los discapacitados) y constituye una de las bases para construir una cultura de equidad, de respeto y tolerancia desde la vida cotidiana.

El proceso generado puso en evidencia los intereses y criterios de selectividad con que actúan los partidos políticos frente a las demandas y propuestas ciudadanas, y mostró tanto las fortalezas como las limitaciones de quienes promovimos esta iniciativa, de las instancias de gobierno y de la sociedad en su conjunto.

Recuperar el proceso y abrir algunas vertientes para el análisis tiene sentido en tanto que es la primera vez en la vida política del país que los ciudadanos presentamos una iniciativa de ley al Congreso sin la mediación de un partido político, y que, frente a esto, el comportamiento de los diputados y partidos políticos representa, necesariamente, una postura para la próxima contienda electoral y muestra la voluntad y capacidad real para asumir su compromiso con la democracia.

BREVE RECUENTO DEL CONTEXTO Y DEL PROCESO¹

El colectivo Voces Unidas, promotor de la Iniciativa Popular sobre Violencia Intrafamiliar para el estado de Jalisco, se integró en agosto de 1998, por el Centro de Investigación y Atención a la Mujer (CIAM); el Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A.C. (IMDEC); la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales (ONG) de Mujeres, Instituciones Académicas y Asociaciones Políticas por un Milenio Feminista; la Alianza Cívica Jalisco y por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

En su conformación, Voces Unidas se planteó los siguientes objetivos:

1. Una descripción más detallada se incluye en Aguilar, Elena y Felipe Alatorre. "La iniciativa popular, un ejercicio ciudadano en Jalisco", en *Transiciones, conflictos y democracia. Estudios de coyuntura* (Avances), ITESO, Guadalajara, 1999.

- Que el Congreso del Estado aprobara un proyecto de ley de asistencia y prevención sobre violencia intrafamiliar, presentado mediante la iniciativa popular, con el apoyo social más amplio posible.
- Establecer como tema de interés público tanto la problemática de la violencia intrafamiliar como su necesaria atención desde el marco jurídico.
- Utilizar, por primera vez en el país, el mecanismo de iniciativa popular contemplado en la Ley de Participación Ciudadana del estado de Jalisco.
- Realizar un ejercicio que mostrara las posibilidades de incidencia política desde los ciudadanos y que abriera cauces para una nueva relación gobierno-sociedad.

La acción promovida por Voces Unidas tiene como telón de fondo dos procesos de relevancia en la región. El primero de ellos se refiere a la experiencia de la alternancia en el gobierno del estado de Jalisco, con el arribo en 1995, de un partido de oposición a la gubernatura del estado, mismo que logra la mayoría en el Congreso local. Así se rompe la hegemonía del partido en el estado y se evidencia la apuesta ciudadana por la alternancia. En este marco, en enero de 1998 el Congreso aprobó por unanimidad la Ley de Participación Ciudadana, que incluye las figuras de iniciativa popular, plebiscito y referéndum.²

El segundo proceso tiene que ver con la creciente presencia de la sociedad civil en los asuntos públicos. En los últimos diez años, se han dado experiencias relevantes en el campo ciudadano, como son las movilizaciones derivadas de las explosiones del 22 abril; la Alianza Cívica con la observación electoral y diversas consultas ciudadanas; la propuesta del Foro de Organizaciones Cíviles (Fociv) para

2. En 1998 la composición del Congreso se modificó y el partido en el gobierno perdió la mayoría y se vio obligado a negociar con los otros partidos que integran a aquél.

el Plan estatal de Desarrollo; la Coordinadora de ONG de Mujeres, Instituciones Académicas y Asociaciones Políticas por un Milenio Feminista y para crear el Instituto para la Mujer, y la firma de los nueve compromisos de la agenda de las mujeres, apoyada por los candidatos a diputados de los partidos políticos, a excepción del Partido Acción Nacional (PAN). Todas estas acciones constituyen el "piso social" para la campaña impulsada por Voces Unidas.

Contexto inmediato

En noviembre de 1997 el Centro de Investigación y Atención a la Mujer (CIAM) presentó al Poder Ejecutivo del estado un proyecto de ley sobre violencia intrafamiliar, mismo que en febrero de 1998 no había logrado avanzar. Con este antecedente y con la aprobación, en esas mismas fechas, de la Ley de Participación Ciudadana, algunas instituciones consideraron la posibilidad de utilizar la vía de la iniciativa popular, para sacar adelante la propuesta, lo cual se dio entre marzo y julio de 1998.

Los aspectos que se valoraron en ese periodo, importantes para llevar a buen término un proyecto de este tipo, fueron, entre otros, que el tema de la violencia intrafamiliar llevaba cerca de diez años en la agenda de las organizaciones civiles; la existencia de varios acuerdos internacionales sobre el tema; el compromiso presidencial de impulsar el Programa Nacional de la Mujer, con el acuerdo de los estados de promoverlo. En especial se consideró que el tema de la violencia en las familias era relevante en lo social y capaz de convocar a la mayoría de sectores de la población; que las experiencias ciudadanas recientes mostraban la posibilidad de lanzar una campaña de adscripción a la propuesta del colectivo mediante firmas (se requería el apoyo de 0.5% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral —unos 18 mil para esas fechas). Por último, que existía una propuesta avanzada en términos jurídicos y que se contaba con el apoyo de especialistas en la materia.

Etapas y momentos relevantes

Con estas consideraciones, en agosto de 1998, se da la conformación del colectivo con las instituciones antes señaladas. La apuesta era hacer confluír los esfuerzos y experiencias institucionales acumulados en diversos campos de la participación ciudadana, necesarios para impulsar la campaña.

El paso siguiente consistió en definir el proyecto: objetivos, estrategia a seguir, identificación de componentes y etapas centrales, recursos, etc. Entre los principales componentes se ubicaron los de educación ciudadana, comunicación en medios masivos, propuesta jurídica, cabildeo social y político, finanzas y sistematización. Las etapas previstas fueron: sensibilización en torno al problema de violencia intrafamiliar; difusión de la propuesta y convocatoria a los ciudadanos; jornada de movilización ciudadana para recolectar firmas, generar espacios propios de reflexión, promover la iniciativa y enriquecer la propuesta original; entrega del proyecto de ley al Congreso, seguimiento al proceso legislativo, difusión de resultados e informe a la ciudadanía; en esta etapa se encuentra la experiencia.

La estrategia general incluyó la campaña en medios de comunicación basada en el lema "¡Quítate la venda, la violencia intrafamiliar existe!" Al equipo promotor se le dio el nombre Voces Unidas, Abriendo Caminos. Al final de 1999 se formularon otras premisas como "El tiempo se agota y la violencia intrafamiliar no se detiene" y "El Congreso tiene la palabra", y responden a la necesidad de urgir al Congreso para dar una respuesta definitiva a la iniciativa presentada.

Desarrollo de la campaña y resultados

Una síntesis de los principales procesos que se dieron a lo largo de la campaña se exponen en las líneas siguientes.

Proceso organizativo

El proyecto contempló tres niveles de organización. El primero se centró en un equipo promotor; el segundo, definido como grupo de referencia y consulta, incluyó a organizaciones promotoras de la campaña, y el tercero, considerado como “red ciudadana” conformada por ciudadanos en lo particular y organizaciones tanto en la zona urbana de Guadalajara como en varias regiones del estado. Una característica importante es que en el proceso confluyeron organizaciones de los ámbitos empresarial, académico, religioso, de los medios de comunicación, social, sindical y artístico. En total el número de organizaciones que han hecho suya la campaña hasta ahora rebasa las 250. Un elemento que muestra la presencia y capacidad de convocatoria de todas estas organizaciones se hizo evidente a lo largo de la Jornada Ciudadana, con la que se recabaron 40,872 firmas de ciudadanos con credencial de elector (y de otros miles de firmas de niños, jóvenes y de personas sin credencial) en 114 de los 124 municipios del estado, lo que representa 92% de los mismos y que rebasó ampliamente las expectativas planteadas.

Otro elemento por rescatar es que, a diferencia de experiencias como las consultas ciudadanas realizadas en el estado, la iniciativa popular implicó desarrollar un trabajo cercano con los ciudadanos, a fin de brindar la mayor información acerca del origen de la iniciativa, las instituciones promotoras, el alcance del proyecto de ley. Más aún, fue necesario detenerse a informar y comentar sobre la existencia de la Ley de Participación Ciudadana en el estado, sus características y, en especial, la manera de poner en práctica la figura de iniciativa popular. En este sentido, la Jornada Ciudadana mostró el poco conocimiento que tiene la población acerca de la Ley de Participación Ciudadana y que mediante la campaña diversos sectores sociales llegaron a conocerla.

Además, la campaña salió adelante frente a planteamientos que consideraban que tras las organizaciones promotoras se escondían

intereses de algún partido político; al temor de que se hiciera mal uso de los datos aportados por los ciudadanos (en referencia a los incluidos en la credencial de elector y a la firma), y a los comentarios que aseguraban que los diputados ignorarían la iniciativa.

Proceso de educación y comunicación

Una vertiente del proceso se orientó a la relación con los medios masivos de comunicación, de tal manera que se facilitara un contacto permanente involucrar a los medios en la campaña (lo que implicó contacto con directivos, jefes de redacción y reporteros de prensa escrita, televisión y radio). En este tenor se dio la presencia continua e intencionada del colectivo Voces Unidas en los espacios existentes en los medios.

Otra vertiente buscó mantener la comunicación directa con organizaciones sociales y para ello se elaboraron materiales de difusión, talleres, conferencias de prensa y reuniones de análisis, de tal manera que las organizaciones se apropiaran y reprodujeran la campaña a partir de sus propias prácticas, recursos y posibilidades.

Algunos datos que dan cuenta del esfuerzo realizado en este ámbito son: la impresión y distribución de 7,000 carteles, 500 folletos sobre la propuesta de ley, 22,500 manuales de promoción, 20,000 trípticos, 4,000 boletines informativos, entre otros materiales. Junto con esto, la transmisión de 2,850 mensajes en radio y 211 transmisiones televisivas en 15 radiodifusoras y nueve televisoras participantes. Todas estas acciones, además de la presencia regular en foros y programas de radio y televisión, hicieron posible que la campaña tuviera una amplia difusión por todos los rincones del estado.

En la víspera de que el Congreso emitiera su dictamen, el colectivo y decenas de organizaciones civiles impulsaron tres acciones relevantes: un foro sobre la iniciativa popular en México, sus alcances y perspectivas; una marcha de niños y jóvenes por una familia sin vio-

lencia y un foro sobre modelos de atención y prevención de la violencia intrafamiliar.

Proceso de elaboración del proyecto jurídico

A partir de la propuesta inicial del CIAM y a lo largo de la campaña, el colectivo contó con la participación de especialistas en temas como equidad entre géneros, atención psicológica, conceptos de familia. El trabajo de la comisión respectiva retomó muchas de las aportaciones realizadas, ya sea por otras iniciativas legislativas en proceso o contenidas en leyes vigentes en el país, y las adecuó a las particularidades del marco jurídico del estado.

Este trabajo, complejo (puesto que incluyó los ámbitos civil, penal y derecho administrativo) y con vicisitudes, dio por resultado el enriquecimiento de la propuesta original. En esta labor fue relevante la colaboración de académicos del Departamento de Estudios Socio-políticos y Jurídicos del ITESO.

El proyecto definitivo abarcó 64 artículos referidos a la creación de una ley para la prevención y atención a la violencia intrafamiliar; 38 reformas, adiciones y derogaciones al Código Penal y al Código de Procedimientos Penales, y 24 reformas, adiciones y derogaciones al Código Civil, todo ello para el estado de Jalisco.

Un rasgo de este proceso fueron los conflictos ocasionados por concepciones encontradas entre los integrantes del colectivo, sobre todo en lo que corresponde al involucramiento y la validación del proyecto por los ciudadanos. Se constató que fue desbordante la capacidad del colectivo para convocar a la mayor cantidad posible de ciudadanos a fin de enriquecer la propuesta jurídica.

Proceso legislativo (en curso)

El Congreso del estado, compuesto por cuatro fracciones (Partidos Acción Nacional, PAN, Partido de la Revolución Democrática, PRD,

Partido Verde Ecologista de México, PVEM, y Partido Revolucionario Institucional, PRI, sin mayoría ninguna de ellas), ha tenido el siguiente curso. El 26 de marzo de 1999 se entregó la propuesta legislativa apoyada por las más de 40 mil firmas. El 29 del mismo mes, el pleno derivó la iniciativa a cuatro comisiones (Equidad y Género —transitoria—; Asistencia Social; Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, y Justicia).³ En esta ocasión la facción parlamentaria del PRI pretendió obstaculizar que la Comisión de Equidad y Género analizara la iniciativa, puesto que aquélla tiene un carácter de transitoria.

El 27 de mayo de 1999 (fecha en que de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana el Congreso debía dictaminar) las comisiones emitieron dos dictámenes parciales, ambos referidos a la parte de prevención y atención.⁴ Ante la imposibilidad de emitir un dictamen sobre el total de la propuesta presentada por Voces Unidas, el Congreso resolvió, a propuesta de una de las comisiones, ampliar el proceso de análisis por seis meses más.

En el periodo junio-octubre se dio un receso en el Congreso que se traduce en poco trabajo de las comisiones. En esta etapa se vertieron diversas opiniones en contra de algunos conceptos incluidos en la iniciativa,⁵ en especial desde un sector de la Iglesia católica. En este mismo sentido se expresa el coordinador de la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, que se ex-

3. Las dos primeras son presididas por el PAN y las otras dos por el PRI. A la de Equidad y Género se han integrado diputados de otras facciones, a excepción del PRI.
4. De manera paralela, antes de esta fecha, el pleno del Congreso recibió otra iniciativa de ley sobre violencia intrafamiliar por parte de un legislador del PRD.
5. Entre los aspectos cuestionados resaltan: el concepto de familia que buscaba incluir a todos los tipos de familia y no sólo la familia nuclear, lo que se juzgó como una vía para una eventual formalización de matrimonios entre personas del mismo sexo —esta apreciación es incorrecta, pues la iniciativa no plantea modificaciones en este sentido al Código Civil—; el posible desdibujamiento de la autoridad paterna al cuestionarse los métodos de educación basados en la violencia, lo que podría vulnerar el derecho de corrección de padres a hijos; la creación de un instituto de prevención y atención a la violencia intrafamiliar, que coordinaría la acción de entidades de gobierno relacionadas con el tema, lo que implicaba el riesgo de que el Estado se entrometiera en el ámbito privado.

presa abiertamente en contra de la iniciativa aduciendo, en contraposición a lo planteado por su comisión en su primer dictamen, que la iniciativa no cumple con los requisitos de la Ley de Participación Ciudadana por abarcar tres materias: civil, penal y administrativa. Esto deriva en que esa comisión presenta su propia iniciativa sobre el tema.

El 25 de noviembre —Día Internacional contra la Violencia hacia las Mujeres— era la fecha prevista para conocer el dictamen definitivo de las comisiones involucradas. En la sesión de ese día, el presidente del Congreso no dio curso a la solicitud de la coordinadora de la Comisión de Equidad y Género para que se incluyera en el orden del día el tema de la iniciativa, aduciendo aspectos de procedimiento. Otros diputados comentaron la necesidad de postergar su análisis a fin de darle un “blindaje jurídico” al dictamen propuesto y así facilitar el consenso entre las facciones. El desenlace de la jornada, después de un fuerte debate, fue la inclusión del tema en la agenda de la siguiente sesión.

Por fin, el 30 de noviembre el Congreso aprobó por unanimidad la inclusión del Libro sexto en el Código de Asistencia Social, que se refiere a la atención y prevención de la violencia intrafamiliar.

Para Voces Unidas, y a pesar de todas las limitaciones que encierra el dictamen aprobado,⁶ la decisión de los diputados jaliscienses significa un gran avance en la relación entre representantes populares y ciudadanos. Como resultado de las modificaciones al Código señalado, en Jalisco se contará con instrumentos para diseñar y operar políticas públicas orientadas a prevenir y atender los casos de violencia intrafamiliar, aspecto central de la propuesta de legislación integral presentada.

6. Entre las más relevantes: no es una ley particular, se le incluye dentro del ámbito de la asistencia social, lo que implica un enfoque limitado del problema, y no se crea un instituto con las características propuestas.

Desde la perspectiva de la participación ciudadana el hecho no es menor. Su relevancia radica en que por primera vez en el país, a partir de una acción amplia, profesional y propositiva,⁷ los ciudadanos hicimos posible que la agenda de los legisladores incluyera un tema social relevante, así como que esto se tradujera en resultados concretos para las familias de Jalisco, lo que establece un precedente importante en México.

Sin embargo, el proceso sigue en la medida en que un problema complejo y delicado como el de la violencia intrafamiliar requiere un tratamiento integral que brinde oportunidades a las familias que lo padecen. En este sentido, la propuesta presentada por Voces Unidas incorporó diversas modificaciones al Código Civil y al Penal, de tal manera que, por ejemplo, los órganos responsables de la administración de la justicia dispongan con mejores elementos para realizar su labor, en especial al tipificarse como delito la violencia intrafamiliar, así como aumentando las penas a los delitos considerados graves, o presentado penas alternativas para los casos que así lo ameriten. Al respecto preocupa que en este momento del proceso los legisladores no hayan logrado unificar sus puntos de vista y hacer un debate de altura en relación con los temas pendientes.

Este proceso implica que Voces Unidas debe coadyuvar y dar seguimiento, como lo ha hecho hasta ahora, a la labor de los legisladores. A la vez intensificará su tarea de informar a la ciudadanía sobre el papel asumido por cada una de las facciones representadas en el Congreso, el trabajo y los resultados concretos de las comisiones involucradas, así como la actuación de cada diputado en relación con la propuesta presentada. Todo ello en la perspectiva de que el Congreso cumpla con su compromiso de legislar con franqueza a la sociedad.

7. Más allá de la propia presentación de la iniciativa, Voces Unidas aportó sus puntos de vista en las discusiones de las comisiones, hizo llegar diversos documentos sustentadores de la iniciativa (leyes estatales y del Distrito Federal, acuerdos internacionales suscritos por México, investigaciones sobre violencia intrafamiliar, listados de especialistas, entre otros).

ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS

Aportes para una cultura de equidad y tolerancia

Colocar el tema de la violencia intrafamiliar sobre la mesa de debates, hizo patente que somos una sociedad plural y diversa, en donde ninguno de los actores representa la opinión del conjunto de la población. La diversidad de opiniones a favor o en contra generadas a partir de la propuesta presentada por el colectivo Voces Unidas, nos enfrenta a la riqueza de considerar la mayor cantidad de opciones posibles, como una condición indispensable de ejercer con la tolerancia y respeto a la diversidad.

En este ejercicio ciudadano, la tolerancia se manifiesta en la necesidad de reconocer que el ejercicio de la libertad implica de manera rigurosa oportunidades de desarrollo personal y social, en todos los niveles y ámbitos de las relaciones sociales, en donde los distintos tipos de violencia intrafamiliar coartan esta posibilidad.

El proceso ciudadano que acompañó la iniciativa indica las aspiraciones y la capacidad que como sociedad tenemos para avanzar en una cultura más democrática. Es alentador saber que del total de firmas de apoyo obtenidas, 39% corresponde al sexo masculino y 61% al femenino, principalmente de la población más joven entre 18 y 35 años. En este sentido, se mostró que el conjunto de la sociedad puede abordar temas que involucren la perspectiva de género.

Por otro lado, aun cuando el objetivo principal fue lograr que se legislara de manera integral sobre la violencia intrafamiliar, el proceso sensibilizó a muchas familias acerca de la importancia de atender la problemática desde su origen. Los talleres y eventos públicos fueron un espacio de introspección de nuestra cultura personal y social, para reconocernos como parte del problema y como parte de la solución.

Por otro lado, la diversidad de opiniones se dio también en el Congreso, entre las facciones parlamentarias. Sin embargo, los argu-

mentos no siempre respondieron a la búsqueda del bien común, ni fueron vertidos a la opinión pública. El que algunos diputados antepongan sus creencias e intereses personales o de partido a su función pública como representantes populares, frente a una iniciativa avalada por más de 40 mil ciudadanos, se debe a la vieja concepción de que un partido o una ideología encarna todos los valores positivos de una sociedad, sin cuestionar las valoraciones propias. Aun cuando en lo personal algunos diputados y diputadas (sobre todo estas últimas) hicieron su mejor esfuerzo, el Congreso como tal, y las facciones de partidos representados en él, no han mostrado la apertura política, cultural y jurídica que la propuesta requería.

Tal parece que la resistencia a legislar sobre temas que incorporan la perspectiva de género estuvo más del lado del Congreso que de la propia ciudadanía. En el seguimiento que realizamos del trabajo legislativo, pudimos constatar la falta de formación jurídica en muchos de los diputados, y la poca sensibilidad y apertura hacia la problemática planteada, además de los intereses partidarios y la cultura del poder mediante cuotas, que condicionan la posibilidad de llegar a consensos al interior de la Cámara.

La iniciativa popular para que se legislara de forma integral sobre violencia intrafamiliar supone, por la naturaleza de la problemática planteada y por los desafíos que el momento político del país reclama, dar pasos en tres vertientes: construir una cultura de paz y contra la violencia en todas sus manifestaciones; crear mecanismos concretos para hacer posible el diálogo entre los diferentes reconociendo la igualdad de derechos y obligaciones; hacer evidente todas las formas inequitativas de relación presentes en nuestra cultura y en el marco jurídico existente, y garantizar que los gobiernos partan de las propuestas y prácticas de los movimientos sociales y ciudadanos, como condición de legitimidad.

La participación ciudadana como condición para la democracia

La experiencia desarrollada a lo largo de estos meses mostró el interés, la capacidad organizativa y de propuesta de la sociedad civil, y la capacidad de convocatoria que alcanzan las iniciativas sociales que manejan demandas pertinentes y muy complejas.⁸

Desde la perspectiva de la experiencia, hay elementos para considerar que la sociedad civil en el estado se asumió como actor político frente a otros actores (partidos, gobierno, congreso, medios de comunicación) y con ello se generaron nuevos métodos y contenidos democráticos tanto en los espacios civiles como en los gubernamentales.

La experiencia ayudó a constatar que en el estado se va consolidando lo que podría ser una red ciudadana, construida a lo largo de los últimos tres o cuatro decenios y que permite llevar adelante iniciativas de mediano y largo alcance, con propuestas viables, con fuerza para convocar a los ciudadanos y con capacidad para plantearlas a otros actores políticos.

Un elemento importante para entender la respuesta de la red señalada es que la convocatoria lanzada desde Voces Unidas no implicaba generar militancia o la adscripción a un programa específico de acción, y sí, en cambio, conjuntar las acciones en torno a temas coincidentes incluidos en las agendas de los diversos sectores sociales, con participación amplia y plural, basada en formas organizativas diversas, más flexibles. Un aspecto clave fue la transparencia mostrada por las organizaciones promotoras en relación con su independencia frente a los partidos políticos.

Una característica por analizar con mayor detalle y que se reconoce como una debilidad del proceso impulsado es la referente a cómo la participación de las organizaciones de la red como agentes multiplicadores de la iniciativa, desbordó la capacidad de respuesta del

8. Cfr. Regalado, Jorge, ponencia presentada en el foro La Iniciativa Popular en México. Alcances y Perspectivas, Guadalajara, 27 de octubre de 1999.

equipo promotor, tanto en lo referente a espacios de análisis de los diversos momentos del proceso, la apropiación y el enriquecimiento de la propuesta legislativa, así como el flujo permanente de información.

Es interesante constatar cómo, mediante un tema como el de la violencia intrafamiliar, en diversos espacios se pudieron abordar otras cuestiones como el de la democracia como forma de vida, la calidad de vida y el manejo del poder, la relación entre géneros, entre otros.

A manera de balance se podría señalar que la organización ciudadana se mostró con una capacidad creciente de movilización y propuesta, y al hacer uso de la iniciativa popular contribuyó a difundir las formas concretas de poner en práctica la Ley de Participación Ciudadana, a la vez que coadyuvó a enfrentar al Congreso con la ciudadanía. En este sentido, el balance es positivo no sólo por el resultado que en términos jurídicos se pueda alcanzar sino también porque desde la acción misma se abren espacios y nuevas condiciones de competencia democrática, en donde los ciudadanos participamos como sujetos con igualdad de derechos y obligaciones, en la toma de decisiones respecto de los asuntos públicos.

Los ciudadanos somos noticia. Balance de la estrategia de comunicación y el papel de los medios

Es indudable que los medios de comunicación constituyen por excelencia el canal principal para llegar a la mayor cantidad posible de actores. Cuando hablamos de incidir en políticas públicas, esta condición se vuelve indispensable para garantizar que se expresen opiniones y propuestas, y lo público sea un espacio de interés y competencia de todos no la imposición de intereses particulares sobre el bien común.

En este sentido, los medios de comunicación necesariamente se constituyen como un actor activo, por la capacidad que tienen de generar opinión pública al incorporar temas de interés social; por el manejo y enfoque periodístico con el que tratan determinada pro-

blemática; por el espacio y la cobertura que dan al conjunto de actores involucrados, o bien por omitirlos. En el caso de este proceso, tanto la estrategia de comunicación intencionada desde el colectivo Voces Unidas, como la actitud y el interés de los medios, hicieron posible que el tema de violencia intrafamiliar y el del proceso ciudadano tuvieran una gran cobertura tanto en cantidad como en temporalidad. Las cápsulas promocionales de la campaña, el número de notas y artículos de opinión en prensa escrita, los reportajes y las entrevistas en radio y televisión realizadas a lo largo de todo el año, dan cuenta de ello.

En este apartado intentamos analizar los elementos centrales que estuvieron presentes a lo largo de este proceso, sus posibilidades y desafíos, con la finalidad de ubicar la trascendencia y el sentido que desde la perspectiva ciudadana tiene el trabajo a partir de los medios de comunicación.

¿Por qué los ciudadanos fuimos noticia?

Romper el cerco de que los ciudadanos seamos actores de segundo plano en donde generalmente aparecemos en la nota roja como víctimas o ladrones, como damnificados en situaciones extremas o como simples espectadores, es una tarea que supone la confluencia de los criterios y mecanismos con los que operan los medios de comunicación, como de los intereses y capacidades de acción de los propios ciudadanos. En última instancia, los ciudadanos podemos ser actores y noticia, en la medida en que nos asumamos como tales, y que nuestras estrategias de acción incorporen de manera explícita una política de comunicación hacia y desde los medios masivos de comunicación.

Un aprendizaje en esta línea es que quien plantea un tema o una situación influye de manera efectiva en el curso y en la decisión o las decisiones por tomar para enfrentarlo. Ubicar la violencia intrafamiliar como una problemática de interés social, no sólo de uno de los

sectores; demostrar que las causas que la generan, y las soluciones posibles para enfrentarla trascienden el espacio privado y son, por tanto, competencia de lo público; mostrar la pertinencia de su tratamiento desde el campo jurídico, y validar la propuesta con el mayor apoyo ciudadano posible, todo ello determinó en gran medida el interés y el tratamiento que los medios de comunicación dieron a la iniciativa. La perspectiva o forma de abordar el tema la estableció casi por completo el propio colectivo.

Es importante mencionar que aun cuando en el origen de la campaña en medios contamos con un discurso sobre las ideas centrales que se transmitirían, el propio curso del proceso y la incorporación de otros actores y puntos de vista nos obligó a hacer una lectura permanente del contexto, para cubrir los vacíos de información, ofrecer argumentos y datos que facilitaran la comprensión tanto de la problemática como de la propuesta presentada por Voces Unidas, y mantener el canal de información con quienes apoyaron la iniciativa y con la población en general. La estrategia de comunicación funcionó como un eje transversal que nos permitió traducir la apuesta de conjunto y afinarla o reorientarla en función de las demandas y condiciones que se iban presentando.

Por otro lado, como lo mencionamos antes, asumirnos como actor político nos dio la posibilidad de tener una interlocución más activa y protagónica con los medios de comunicación y aprovechar espacios y modalidades trascendentes que por tradición utilizan las organizaciones ciudadanas, como los desplegados o conferencias de prensa. El soporte técnico con datos estadísticos de los casos de violencia, los acuerdos internacionales sobre los derechos de las mujeres y contra la violencia intrafamiliar suscritos por México, el seguimiento de casos concretos por parte de los medios, la relación directa con los reporteros y jefes de redacción, el seguimiento del proceso legislativo y los eventos públicos que se impulsaron junto con otras

instituciones, entre otras acciones, nos convirtió en referencia permanente para el manejo informativo.

Además del seguimiento y la cobertura informativa que se le dio al curso de la iniciativa, los ciudadanos fuimos noticia porque en ella pudo expresarse un proyecto colectivo y avalado por la sociedad, realizando tanto la propuesta como sus resultados más allá del equipo promotor. Desde nuestro punto de vista, éste es uno de los mayores logros.

En términos generales valoramos como positivo lo logrado desde este campo, porque fue la ventana desde la que se pudieron expresar distintos puntos de vista y dejar patente que somos una sociedad plural; porque se pusieron sobre la mesa del diálogo temas considerados tabús; porque los medios de comunicación actuaron como testigos de calidad del proceso, y por supuesto porque los ciudadanos logramos ser noticia.

Conviene, sin embargo, mencionar algunas de las limitaciones que el momento y la ubicación nos permiten ver, tanto de quienes de manera más directa participamos en esta tarea, como de los propios medios de comunicación.

Si bien es cierto que en las distintas etapas del proceso el trabajo de comunicación fue consistente en contenido y forma, lo es también que quienes promovimos esta iniciativa no teníamos suficientemente claro las formas y mecanismos que debíamos elaborar para generar noticia. Con base en nuestras prácticas anteriores partíamos de la idea de que las acciones por sí mismas serían interesantes para los medios de comunicación, sin considerar los insumos y la forma de presentar la información para que ésta fuera tomada en cuenta. En gran medida esto fue resuelto con el apoyo de la agencia de publicidad Desarrollo Estratégico Publicitario, para la primera etapa de sensibilización, y del periodista Francisco Javier Ibarra, en las etapas posteriores.

Por otro lado, la información ofrecida por nosotros y por los medios de comunicación se centró más en la difusión de la situación que se planteaba que en la propuesta del colectivo para enfrentarla. Además de las confusiones generadas por este vacío de información, no aprovechamos la oportunidad de dar a conocer ampliamente la propuesta de conjunto y su traducción en términos jurídicos.

Una posible explicación de por qué los grupos que promovieron la campaña y los ciudadanos que en lo individual la suscribieron no cuestionaron ni el proceso ni la propuesta es la socialización que en forma directa se llevó a cabo con la mayoría de los grupos y organizaciones promotoras, y sobre todo porque los ciudadanos firmaron por la posibilidad de participar sin la mediación de los partidos políticos.

Sensibilización sobre el tema, solvencia de las instituciones

En relación con el papel que jugaron los medios de comunicación —con riesgo de que al generalizar no seamos justos con todos, y dando por entendido el reconocimiento a su labor—, encontramos que una tensión permanente está presente por la política editorial de cada uno de ellos y la competencia por tener la nota informativa que logre vender más. El espacio y el manejo que se le dio al proyecto presentado por Voces Unidas estuvieron mediados por esta contradicción.

Por un lado, había que presentar la información como hecho noticioso mediante un encabezado que llamara la atención, pero no siempre (o no en todos los casos), lograron ser fieles al hecho o al acontecer mismo. Además, las diferencias expresadas por los diversos actores se manejaron más como confrontaciones o rivalidades que como diversidad de puntos de vista, cuya jerarquía la definieron los medios y no siempre estuvo equilibrada. La opinión, fundamentada o no, de algunos de los diputados, por ejemplo, constituía de por sí el "gancho" de la noticia, dejando de lado el escenario de conjunto. A diferencia de los artículos de opinión, la nota informativa puede en mucho hacer aparecer que los comentarios para los medios son de la opinión pública.

Una vez que la propuesta de ley fue entregada al Congreso, la dinámica establecida por la Cámara de Diputados y por los propios medios de comunicación no logró hacer evidente las formas y los mecanismos de decisión, ni los argumentos sobre los puntos de desacuerdo personales o de facción.

Uno de los desafíos tanto para los medios de comunicación como para los propios ciudadanos es considerar y dar voz a todos los actores presentes en la sociedad, y recuperar el carácter colectivo que estos tienen, para evitar que prevalezca la cultura de creencias y decisiones personales por sobre la responsabilidad pública que unos y otros tenemos.

La institucionalización de la participación

Voces Unidas considera que, desde el punto de vista jurídico, las adiciones realizadas al Código de Asistencia Social muestran de manera clara cómo la organización de los ciudadanos, traducida en un amplio debate y una movilización, en la elaboración de una propuesta de ley y en la utilización de la figura de la iniciativa popular, hizo posible que los ciudadanos lograran que la agenda de los legisladores incluyera un tema relevante para la sociedad, y que ello se tradujera en un instrumento jurídico orientado a darle respuesta. Este hecho, resultado de la participación ciudadana, establece un precedente importante en la vida política de Jalisco y en el país.

Por otra parte, hacer uso de la iniciativa popular contribuyó a difundir las formas concretas de poner en práctica la Ley de Participación Ciudadana. Aportó a que, más allá de los cuestionamientos hechos a la ley, los ciudadanos supieran de su existencia y cómo se opera uno de sus instrumentos. A lo largo del trabajo desarrollado por Voces Unidas se pudo constatar el contrasentido existente entre una ley de vanguardia (con sus claras limitaciones)⁹ que anima a la participación

9. Cfr. Marván, María *et al.* "Conflicto y consenso: la alternancia y el difícil proceso de construcción de un régimen distinto", en Gallardo, Rigoberto *et al.* (coords.), *Jalisco. Tres años de alternancia*, IIE50/UdG, Guadalajara, p.104.

ciudadana y la poca difusión que se le ha dado, lo que indica la necesidad urgente de que la población la conozca, la analice y discuta, tarea que pudiera realizarse desde el Consejo Estatal Electoral.

En particular sobre las limitaciones de la ley en la práctica, la experiencia mostró los grandes vacíos de aquella, como el de que no incluya mecanismos para que las iniciativas sean defendidas por los promotores; otro, referido a que no existe una responsabilidad clara del Congreso para dar respuesta a una iniciativa popular; uno más, el que no se prevean procedimientos específicos para tratar estas iniciativas en el interior del Congreso. Por último, que no se definan instrumentos para que los ciudadanos evalúen la calidad de lo que generan los legisladores, una vez concluido el proceso de dictaminación de una iniciativa. En conjunto, todas estas limitaciones ameritan un análisis profundo de la ley referida y su necesaria reforma, a fin de que dicha ley cumpla cabalmente su cometido.

Lo legislativo

En el apartado sobre el proceso legislativo se dan a conocer algunas de las limitantes observadas en el análisis de la iniciativa popular. De entre ellas es pertinente señalar que en el Congreso prevalece la cultura de cuotas de poder, por sobre aquella que busca lograr acuerdos y construir consensos, lo que hace difícil avanzar en las iniciativas.

Se observa además cierta anarquía en el trabajo legislativo, puesto que en el caso de la iniciativa sobre violencia intrafamiliar, antes de darle una respuesta definitiva, se han presentado al menos cuatro iniciativas que incluyen aspectos contemplados en el proyecto, lo que no facilita agotar la agenda respectiva.

Otro aspecto por resaltar es el desfase existente entre lo planteado por los partidos en sus plataformas políticas y las acciones de los legisladores tanto en lo particular como en sus comisiones, lo que muestra el nivel de institucionalización y la coherencia entre discurso y práctica parlamentaria de los partidos. Además de lo anterior,

habrá que considerar la poca coordinación existente entre las bancadas federal y estatal de los diputados de una misma facción, para impulsar una agenda legislativa más uniforme en los dos niveles, respetando las particularidades y los ámbitos jurisdiccionales respectivos.

En resumen, el análisis de la propuesta de Voces Unidas por parte del Congreso ha tenido que sortear diversos obstáculos en la medida que ha sido tratada como una iniciativa más. El Congreso en su conjunto y los partidos en lo particular parecen no haber reconocido que lo que tienen en sus manos es una iniciativa popular derivada de una Ley de Participación Ciudadana aprobada por consenso en el Congreso; que la propuesta legislativa llegó sin la mediación de ningún partido político y con un amplio respaldo social. Por tanto, lo menos que se esperaría de la presente legislatura es que actúe con madurez y sensibilidad ante un problema social como el de la violencia en la familia.

El compromiso público del Poder Legislativo implica, entre otras cosas, que el proyecto no sea sometido a negociaciones sin tomar en cuenta el punto de vista de la sociedad o que se convierta en recurso de una facción para obtener beneficios particulares. Hace necesario, además, la adecuación de algunos mecanismos y prácticas internas del Congreso para lograr que respondan mejor a las demandas de la sociedad. En especial es importante que el Congreso rinda un informe detallado a los ciudadanos sobre la labor que ha desarrollado hasta ahora, de tal manera que la sociedad pueda evaluar el desempeño de sus legisladores y del conjunto del órgano legislativo.

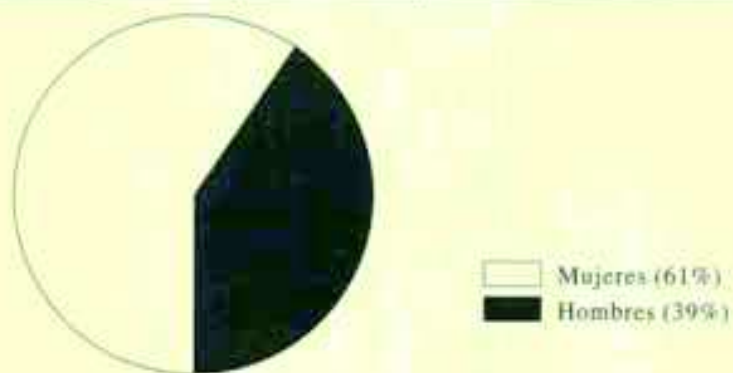
BALANCE Y PERSPECTIVAS

El análisis de la experiencia apenas empieza a generar algunas pistas para valorar y medir sus implicaciones. La sistematización en proceso ofrecerá elementos útiles para la reflexión en torno a otros actores, de tal manera que puedan obtenerse conclusiones más acabadas y dar

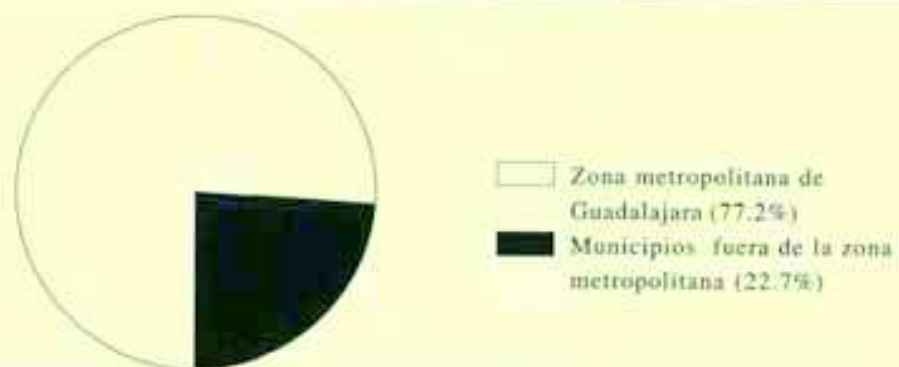
respuesta a muchas de las preguntas formuladas hasta ahora. Lo que sí es un hecho es que el proceso logró incidir en la agenda legislativa y que un resultado concreto se materializará con la creación, de un organismo estatal responsable de prevenir y atender de la violencia intrafamiliar, cuyo desempeño, seguramente, será seguido de cerca por la sociedad. Queda en la perspectiva la respuesta final del Congreso a los aspectos pendientes, lo que habrá de generar nuevos debates tanto en ese órgano como en la sociedad.

Quedan tareas importantes para el grupo promotor. Una de ellas es intensificar el trabajo de información y análisis de la experiencia entre las organizaciones participantes, para facilitar el desarrollo de sus propias iniciativas.

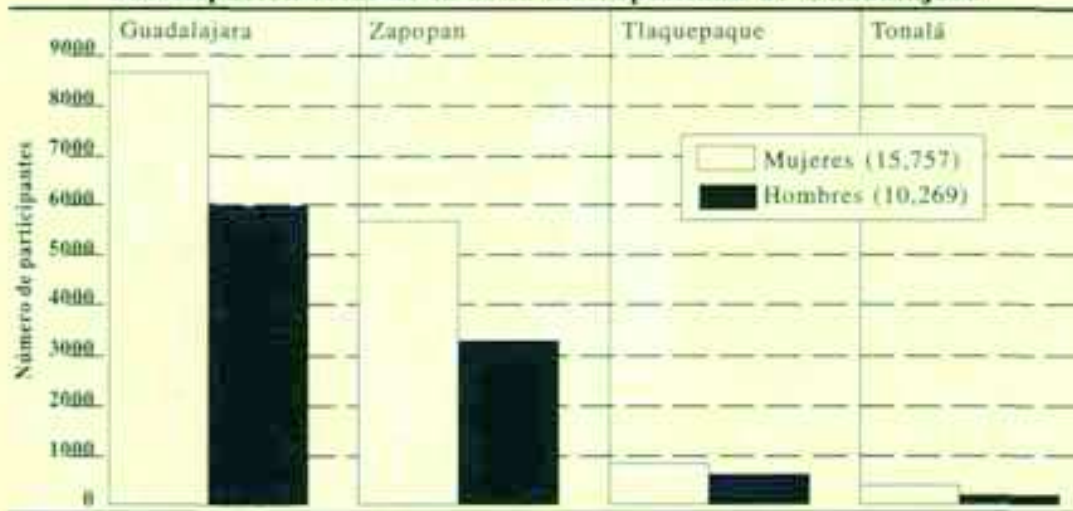
Gráfica 1
Participación total por sexo



Gráfica 2
Procedencia de las firmas



Gráfica 3
Participación total de la zona metropolitana de Guadalajara



Gráfica 4
Participación por sexo y edad de la zona metropolitana de Guadalajara

